



## GASTOS PÚBLICOS EM INFRAESTRUTURA E FUNDO DE PARTICIPAÇÃO ESTADUAL: evidências para as desigualdades regionais brasileiras

**Keuler Hissa Teixeira<sup>1</sup>**

**João Policarpo Rodrigues Lima<sup>2</sup>**

**Raul da Mota Silveira Neto<sup>3</sup>**

**Jair do Amaral Filho<sup>4</sup>**

**RESUMO:** O objetivo deste estudo é apresentar evidências empíricas que possibilitem delinear por meio de uma análise descritiva um panorama dos gastos públicos em infraestrutura econômica e social e das transferências de renda na economia brasileira sob uma perspectiva do federalismo brasileiro. De forma geral, os resultados mostram que apesar de uma ampliação do papel dos governos subnacionais com relação à oferta de bens e serviços públicos, em especial na área social, ainda persistem profundos desequilíbrios regionais.

**Palavras-chave:** Disparidades Regionais, Gasto Público e Transferências de Renda.

**ABSTRACT:** The aim of this study is to show empirical evidence that allow to draw overview of public spending on economic and social infrastructure as well as income transfer in the Brazilian economy through a descriptive analysis considering that such a framework is strongly related to the trajectory Brazilian federalism. Overall, the results show that despite an increase of the role of state governments in the provision of public goods in particular in the social that there are still regional unbalances.

**Key word:** Public Expenditure, Intergovernmental Transfer and Regional Disparities

<sup>1</sup> Doutor. Universidade Federal de Alagoas (UFAL). E-mail: keulerht@yahoo.com.br

<sup>2</sup> Doutor. Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

<sup>3</sup> Doutor. Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

<sup>4</sup> Doutor. Universidade Federal do Ceará (UFC).



## 1 INTRODUÇÃO

A Federação brasileira caracteriza-se pela separação de poderes políticos e econômicos entre diversos níveis de governo, em que cada um destes governos possui certa autonomia interna, mas com predomínio de um governo central sobre os demais. No âmbito econômico, o federalismo fiscal demarca quais serviços e bens públicos são de responsabilidade de cada esfera governamental (VAREJÃO, 2009). Com a descentralização fiscal a Federação brasileira ampliou o papel dos governos subnacionais na oferta de bens públicos, sobretudo, na área social.

Nessa direção, observa-se que o Estado federal tem compartilhado as competências constitucionais com os estados membros soberanos. Esse modo de organização política tem como objetivo tornar mais eficiente a distribuição de responsabilidades e recursos entre os diferentes níveis de poder, procurando compatibilizar as preferências dos cidadãos em relação à oferta de bens e serviços públicos e os recursos disponíveis. Seguindo esse raciocínio, as políticas públicas de cunho regional representam uma tentativa do setor público em corrigir os desequilíbrios que podem surgir devido à concentração de fatores em determinadas regiões.

No entanto, apesar de todo esforço do governo por meios desses mecanismos de políticas regionais, o Brasil ainda é inegavelmente um país com grandes desigualdades regionais, em que as regiões do Nordeste e Norte são as de menores Produtos Interno Bruto (PIB) *per capita* entre as regiões brasileiras.

Levando-se em consideração os aspectos analisados acima, o objetivo central deste estudo é a obtenção de evidências empíricas que permitam delinear um panorama sobre os gastos públicos e transferência constitucionais na economia brasileira sem renegar o fato de que tal cenário está fortemente associado com a trajetória do federalismo brasileiro. Especificamente, pretende-se avaliar como o volume de oferta dos serviços públicos está colocado à disposição da sociedade pelos governos estaduais e de que forma as desigualdades inter-regionais têm respondido a estes instrumentos. Para responder a estes objetivos foi realizada uma análise descritiva dos dados oriundos da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA).

O estudo proposto aqui está sumariado da seguinte maneira: além desta introdução, é apresentado na segunda seção evidências que permitam delinear uma relação



entre os gastos públicos e transferência constitucionais com as desigualdades inter-regionais brasileiras entre os anos de 2000 e 2010. Finalmente, na seção 3 são apresentadas as conclusões.

## 2 DESPESAS PÚBLICAS, TRANSFERENCIA INTERGOVERNAMENTAIS E DESIGUALDADE DE RENDA NO PERÍODO DE 2000 A 2010<sup>5</sup>

A teoria do crescimento endógeno<sup>6</sup> destaca que existem externalidades relativas à oferta de bens públicos e semi-públicos e que estas externalidades podem elevar os retornos privados, as taxas de poupança e a acumulação de capital (CÂNDIDO JÚNIOR, 2001). Segundo Ferreira e Maligarios (1998), o alto risco de investir no setor público desestimula as empresas privadas de realizarem investimentos em infraestrutura, o que tende a comprometer cada vez mais o setor público.

Com isso, cabe ao Estado prover investimentos visando suprir as deficiências dos setores estratégicos, como, por exemplo, energia elétrica, telecomunicações e transportes. Nesse sentido, o Estado federal tem dividido as competências constitucionais com as dos governos subnacionais, em que essa forma de organização política pretende tornar a distribuição de responsabilidades e recursos entre os diferentes níveis de poder mais eficiente.

A seguir delinea-se um quadro dos gastos governamentais em infraestrutura social e econômica para as regiões brasileiras, de forma a observar as especificidades de cada região com relação à oferta de bens e serviços públicos<sup>7</sup>.

Conforme a Figura 1, verifica-se que, em 2000, as regiões onde os gastos em infraestrutura social tinham um maior peso sobre as despesas totais eram as regiões Norte (N) e Centro-Oeste (CO), seguido pela região Nordeste (NE). As regiões Sul (S) e Sudeste (SE) apresentaram o menor peso dessa categoria de despesa sobre os gastos

<sup>5</sup> A série dos gastos públicos estaduais utilizada neste trabalho está em valores constantes a preços de dez/2000 deflacionados pelo IGP-DI da FGV na forma: Deflador ano  $i = \text{IGP-DI Dez } 00 / \text{IGP-DI Médio ano } i$ .

<sup>6</sup> Para maiores detalhes ver o artigo de Barro e Sala-i-Martin de 1995 intitulado: "*Public finance in models of economic growth*".

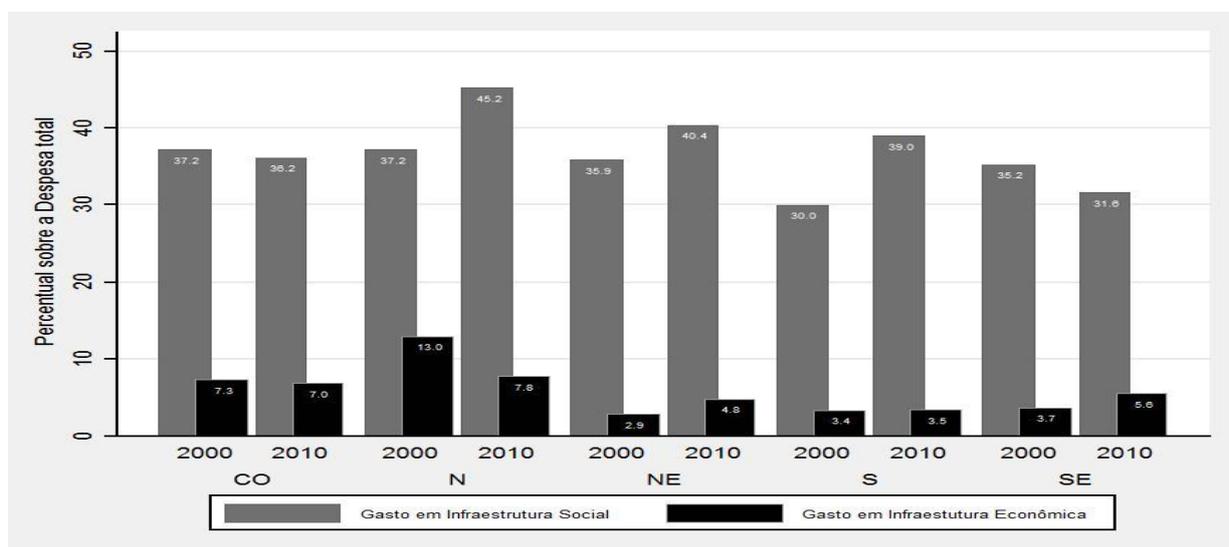
<sup>7</sup> A categoria referente à participação dos gastos em infraestrutura social sobre o gasto total do estado envolve a razão da soma das despesas estaduais em segurança e defesa nacional; educação e cultura; saúde e saneamento; habitação e urbanismo sobre o gasto total do estado, enquanto, a que o peso dos gastos em infraestrutura econômica na despesa total do estado refere-se ao somatório das despesas estaduais destinadas à comunicação, energia e transporte sobre o gasto estadual total sobre dispêndio total dos estados.



com relação às demais. Este fato é explicado, sobretudo pela elevada dinâmica econômica da região o que as tornam menos dependente do Governo Central. Após dez anos, as regiões Norte e Nordeste continuam entre aquelas com maior participação dos gastos em infraestrutura social sobre os dispêndios totais estaduais.

No que diz respeito à relação dos gastos em infraestrutura econômica sobre as despesas totais, observa-se que em 2000, novamente as regiões Norte (N) e Centro-Oeste (CO) apresentaram as maiores participações. No que tange ao peso desta categoria de despesa sobre os gastos totais, nota-se que o Nordeste (NE) foi a região com a menor relação destes gastos, justamente, uma das regiões brasileira com um dos piores estoques de infraestrutura econômica.

Tal panorama apenas reflete uma postura dos governos subnacionais, que se mantém há décadas, que é privilegiar os gastos na área de infraestrutura social em detrimento dos gastos de infraestrutura econômica. Este resultado corrobora com o princípio do federalismo brasileiro, no qual descreve que a partir da década de 1980 os Estados deveriam ampliar suas participações com relação aos gastos nas áreas sociais.



\*

**Figura 1: Comportamento dos gastos em infraestrutura entre 2000 e 2010, por regiões do Brasil**

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, 2010.



Para Stiglitz (1999) há relações complexas entre o governo central e os subnacionais e não devem ser percebida somente pelo lado das despesas. Além disso, a divisão de responsabilidades requer duas questões importantes: quem faz as decisões de gastos e quem paga por elas. Portanto, segundo o autor, o federalismo fiscal embasa também a divisão de competências, ou seja, a separação das bases tributárias. De quem é a responsabilidade para tributar a renda? Ou o consumo? Uma mesma base tributária pode ser dividida entre o governo central e os subnacionais?

De maneira resumida, a prática do federalismo acaba por reunir grande parte dos gastos nos níveis mais descentralizados de governos e, por outro lado, concentra as receitas no governo central. Dessa forma, um mecanismo muito utilizado nas federações são as transferências de recursos entre as esferas de governos, com o intuito de equilibrar as contas públicas. Ademais, as transferências “também são instrumentos utilizados para atenuar o problema das externalidades e para redistribuir recursos entre as regiões com níveis de renda e de desenvolvimento diferentes” (MENDES, 2004. p. 435).

A Constituição de 1988 com o intuito de atenuar essas disparidades, contempla um amplo sistema de transferências constitucionais da União para os estados e municípios e dos estados para os municípios a fim de equalizar a oferta de bens públicos e garantir o equilíbrio orçamentário das unidades de governo economicamente menos favorecidas. Este amplo sistema de transferências intergovernamentais constitucionais é financiado por recursos provenientes de dois tributos federais (Imposto de produtos industrializados - IPI e Imposto de renda - IR), cujas bases de tributação estão concentradas nas regiões mais desenvolvidas do país (Sudeste e Sul), e são destinadas, majoritariamente (85%), para as regiões mais pobres da Federação (Norte, Nordeste e Centro-Oeste)<sup>8</sup>.

Vale salientar que o repasse da União para Estados é realizado, principalmente, por meio do Fundo de Participação Estadual – FPE<sup>9</sup>, regulamentado pela Lei Complementar n.º 62, de 28 de dezembro de 1989.

A Figura 2 a seguir mostra o gráfico referente ao comportamento sobre a receita total de duas importantes fontes, a saber: Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviço –

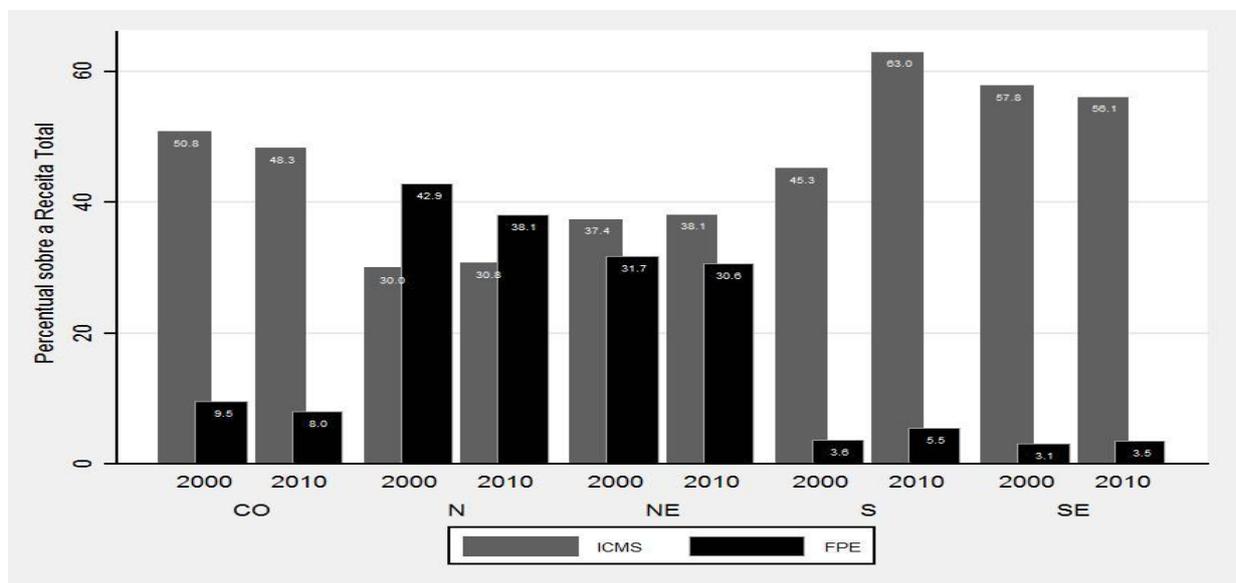
<sup>8</sup> Atualmente, os governos locais recebem da União 22,5% da arrecadação federal do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), 70% do IOF-ouro e recebem dos estados 25% do ICMS e 50% da receita do IPVA.

<sup>9</sup> O objetivo redistributivo e compensatório do FPE é atingido quando são destinados recursos de tal forma que cada Estado passa a dispor de uma receita líquida per capita mais ou menos semelhante.



ICMS e Fundo de Participação Estadual – FPE. A primeira serve para explicar a dinâmica econômica de cada região em termos de geração de receita tributária, enquanto a segunda fonte serve como um indicador de dependência econômica com relação às transferências de renda para os estados.

As regiões Sul e Sudeste são regiões brasileiras que apresentam as maiores relações entre o ICMS e a receita total, enquanto que as regiões Norte e Nordeste são aquelas em que o ICMS tem a menor participação sobre a receita total. Ainda no mesmo gráfico verifica-se que a receita total das regiões mais atrasadas tem uma dependência maior com relação às transferências intergovernamentais, ao passo que as regiões mais desenvolvidas, por possuírem maiores bases de tributação, dependem menos dessa fonte de renda e apresentam uma participação maior de receita tributária própria, oriunda do recolhimento do ICMS sobre a receita total delas. Desta forma, a baixa capacidade de arrecadação tributária gera uma enorme dependência desses mecanismos de financiamento por parte dos estados das regiões Norte e Nordeste.



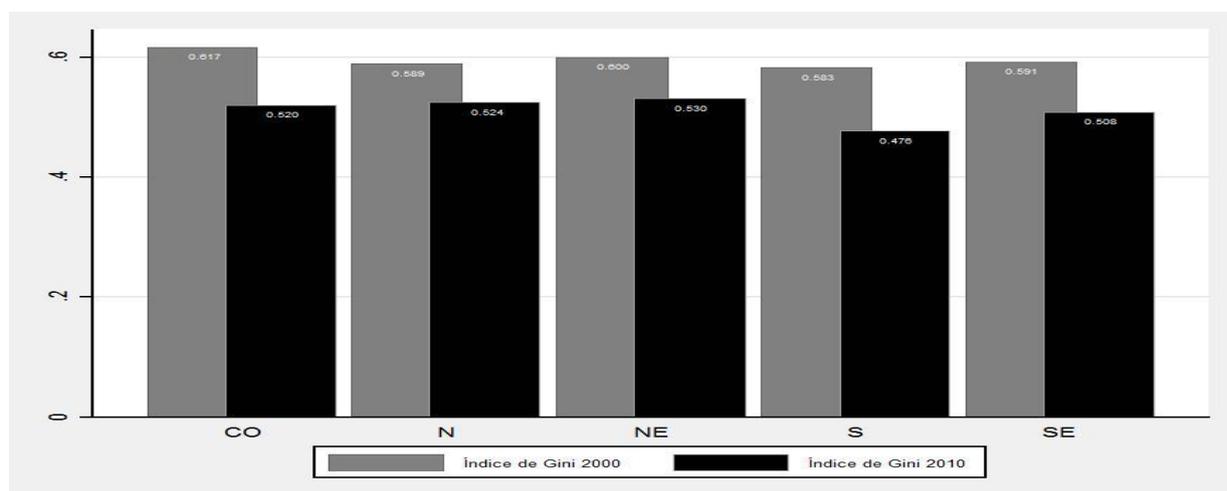
**Figura 2: Participação do ICMS e FPE na Receita Total entre 2000 e 2010, por regiões do Brasil**

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, 2010.



Mesmo passado mais de 20 anos da promulgação da Constituição, a implantação de medidas voltadas para a distribuição social e regional da renda ainda continua na agenda política como uma questão não-encaminhada. Essa capacidade desigual dos governos subnacionais de prover os serviços sociais tornam muito mais complexo o combate dos problemas sociais e regionais, remetendo para o centro do debate a indagação de como conciliar a necessidade de se começar a planejar um país menos desigual, tanto regional quanto socialmente, com a adoção de políticas econômicas que exigem a redução do papel do Estado nesses setores (SOUZA, 1999).

Ao analisar as desigualdades regionais pelo índice de Gini<sup>10</sup>, de acordo com a Figura 3, verifica-se que entre os anos de 2000 e 2010, a concentração de renda reduziu em todas as regiões, no entanto, a dinâmica de redução da desigualdade no período foi diferenciada entre as regiões brasileiras. A região Sul, além de apresentar os menores níveis de desigualdade, foi a região que obteve a maior redução das desigualdades, 18,35%, enquanto, a região Nordeste, embora tenha registrado uma redução significativa na concentração de renda no período, 11,67%, continua ocupando o posto de uma das regiões mais desiguais do país em 2010.



**Figura 3: Índice de Gini entre 2000 e 2010, por regiões do Brasil**

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, 2010.

<sup>10</sup> O Índice de Gini é uma medida de concentração ou desigualdade comumente utilizada na análise da distribuição de renda que varia entre 0 e 1, quanto mais próximos de zero menor as desigualdades de renda e quanto mais perto de 1 maior será as desigualdades (HOFFMAN, 1980).



Dessa forma, para Amaral Filho (2008), tal situação aponta que um processo de descentralização dos poderes dentro de um sistema federal não implica necessariamente em desconcentração do poder econômico, advertindo que a transferência, pura e simples, de recursos financeiros para estados e municípios, não é suficiente para atacar esse tipo de problema.

### 3 CONCLUSÃO

A questão central deste estudo foi obter evidências descritivas que mostrem um panorama dos instrumentos de política pública, em especial, os gastos em infraestrutura econômica e social, bem como a utilização das transferências constitucionais na economia brasileira. Enfatizando, especialmente, a distribuição setorial e espacial destes mecanismos e as combinando com as especificidades de cada região levando-se em consideração que o tal panorama deva estar intimamente atrelado com a trajetória do federalismo brasileiro.

Apesar de ter havido mudanças na Federação como resultado da redemocratização e descentralização, profundos desequilíbrios inter e intra-regionais ainda persistem. Federações com a dimensão territorial brasileira tendem a apresentar desequilíbrios fiscais horizontais que derivam da concentração espacial das bases de tributação (fontes de receita fiscal) e da dispersão regional da demanda de bens e serviços públicos (necessidades de despesa). Essa incompatibilidade indica, em geral, a existência de diferenças regionais na qualidade da provisão de bens públicos locais.

A dificuldade não está na descentralização em si, mas na forma pela qual ela foi promovida, que pode não ser a mais apropriada para concretizar um novo molde de federalismo fiscal apto a assegurar a necessária harmonia entre a disponibilidade de recursos e a natureza das demandas que devem ser satisfeitas. Portanto, é importante saber como esses serviços estão sendo providos pelos governos subnacionais e como os cidadãos estão tendo acesso a eles.

### REFERENCIAS

AMARAL FILHO, J. do. **Federalismo e Recentralização Financeira no Brasil**. 41<sup>o</sup> Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, Córdoba, Argentina, 17-19 setembro, 2008.

Cidade Universitária da Universidade Federal do Maranhão  
CEP: 65 085 - 580, São Luís, Maranhão, Brasil  
Fone(98) 3272-8666- 3272-8668



CÂNDIDO JÚNIOR, J. **Os gastos públicos no Brasil são produtivos?**. IPEA, Texto para Discussão no. 781, 2001.

FERREIRA, P.C.; MALLIAGROS, T.G. **Impactos produtivos da infraestrutura no Brasil – 1950/95**. Pesquisa e Planejamento Econômico, v.28 n.2, 1998. p. 315-338.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE. **Despesas Públicas por funções 1999-2002**. Rio de Janeiro, 2006.

\_\_\_\_\_. **Despesas Públicas por funções 1996-1998**. Rio de Janeiro, 2001. HOFFMAN, R. **Estatística para economistas**. São Paulo: Pioneira, 1980.

MENDES, M. Federalismo Fiscal. In: BIDERMAN, C.; ARVATE, P. (Org.). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, p. 421-462, 2004.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. STN. **Execução Orçamentária dos Estados (1995–2006)**. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/)>. Acesso em 08 out. 2008.

\_\_\_\_\_. **Execução Orçamentária dos Estados e Municípios das Capitais (1985 – 1995)**. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/)>. Acesso em 08 out. 2008.

SOUZA, C. **Redemocratização, federalismo e gasto social no Brasil: tendências recentes**. XXIV Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS), Petrópolis, RJ, 23-27 outubro, 1999.

STIGLITZ, J. E. **Economics of the Public Sector**. 3ª ed. Nova York: W. W. Norton & Company, 1999.

VAREJÃO, S.B.S. **O impacto do Fundo de Participação dos Estados nas finanças estaduais no período de 1986 a 2007**. 85f. Dissertação (Mestrado em Economia). Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2009.